VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Polityki Społecznej i Rodziny**
(nr 51)
z dnia 30 listopada 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 51)

30 listopada 2016 r.

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, obradująca pod przewodnictwem poseł **Beaty Mazurek (PiS)**, przewodniczącej Komisji oraz poseł **Bożeny Borys-Szopy (PiS)**, zastępcy przewodniczącej, rozpatrzyła:

– pierwsze czytanie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 778).

W posiedzeniu udział wzięli: senator **Jan Filip Libicki** Senat RP, **Marcin Zieleniecki** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Paweł Olejnik** dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Anna Garbowska** wicedyrektor Biura Świadczeń w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, **Dariusz Noszczak** wicedyrektor Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Brygida Śliwka, Dariusz Lipski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych, **Aleksandra Wolna-Bek** – legislator z Biura Legislacyjnego.

Przewodnicząca poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):

Witam serdecznie na posiedzeniu Komisji. Porządek posiedzenia został państwu doręczony. Czy jest sprzeciw wobec zaproponowanego porządku dzisiejszego posiedzenia? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek posiedzenia. Przystępujemy do jego realizacji. Witam przybyłych gości, pana ministra Marcina Zienienieckiego wraz ze współpracownikami oraz pana senatora, który w imieniu wnioskodawców będzie wprowadzał w tematykę projektu. Przechodzimy do pierwszego czytania senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 778. Pierwsze czytanie obejmuje wystąpienie wnioskodawcy i ogólną dyskusję na temat założeń projektu.

Proszę wnioskodawcę o przedstawienie projektu ustawy. Oddaję głos panu senatorowi.

Senator Jan Filip Libicki:

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, przedstawiany dzisiaj przeze mnie projekt ustawy, który przywołała pani przewodnicząca, wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 28 lutego 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającego z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Prace nad zrealizowaniem wyroku zostały rozpoczęte w poprzedniej kadencji Sejmu, ale niestety zostały objęte zasadą dyskontynuacji. W związku z tym, w dniu 13 stycznia br. połączone komisje: senacka Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Ustawodawcza zdecydowały o podjęciu na nowo wspomnianej inicjatywy, a następnie, w dniu 6 kwietnia i 10 maja br., obradowały razem na posiedzeniach, pracując nad projektem.

Powiem kilka słów o zakwestionowanym zapisie. Utracił on moc wraz z wejściem w życie wyroku Trybunału. Zapis pozwalał, przed odesłaniem do art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, na wznowienie postępowania przed organem rentowym i wzruszeniem prawomocnej decyzji przyznającej prawo do emerytury lub renty. Z treści art. 114 ust. 1 wynika, że prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu

ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, istniejące przed wydaniem decyzji, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Mając na względzie standardy demokratycznego państwa prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji RP, Trybunał zwrócił szczególną uwagę na fakt, że uchylony przepis dopuszczał możliwość nieograniczonej re-kwalifikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwszej decyzji potwierdzającej nabycie prawa. Oznacza to, że prawomocna decyzja mogła być weryfikowana z urzędu na niekorzyść świadczeniobiorcy zawsze, nawet, gdy jej wadliwość wynikała z błędu organu rentowego. Ponadto, orzekając o niezgodności przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał jednoznacznie wskazał, iż ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, żeby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki, a interesem publicznym. Chcę podkreślić, że w uzasadnieniu wyroku nie zakwestionowano zasadności uprawnienia organu rentowego do weryfikacji decyzji, bezzasadnie ustalającego prawo do świadczenia lub błędnie określającego jego wysokość. Wskazano w nim jednak standardy konstytucyjne, które kierunkowo posłużyły do opracowania przedkładanego przeze mnie projektu. Trybunał podkreślił, że niezbędne jest ustanowienie odpowiedniej granicy, poza którą wzruszenie postanowienia byłoby niedopuszczalne, aby trwałość decyzji organów władzy publicznej była pozorna. Trybunał nie uczynił rozróżnienia w zakresie przyczyn przemawiających za zmianą lub uchyleniem decyzji organu rentowego, a jedynie podkreślił, że konieczne jest wyważenie interesu jednostki i interesu publicznego. Konieczność zobowiązuje ustawodawcę do określenia czytelnych przesłanek wzruszenia decyzji, które uniemożliwią arbitralne i niczym nieograniczone działanie władzy publicznej.

Chcę powiedzieć, że na pierwszym posiedzeniu, kiedy w Senacie rozpoczynaliśmy pracę nad projektem, w dniu 6 kwietnia napłynęło bardzo dużo uwag od zainteresowanych instytucji, przede wszystkim z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Sądu Najwyższego i Ministerstwa Sprawiedliwości. Dlatego chcę im bardzo podziękować. Wszystkie instytucje wraz z przedstawicielami naszego Biura Legislacyjnego powołały grupę roboczą, która w istotny sposób przeformułowała projekt. Chodziło o ujednolicenie terminologii, ponieważ problem dotyczył różnych grup rentowych, zarówno rolników, jak i osób będących w powszechnym systemie ubezpieczeń oraz grup mundurowych. Nowy, przeredagowany projekt został przedstawiony na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej w dniu 10 maja. W projekcie proponujemy, aby znowelizowane przepisy nie odsyłały, jak było w pierwszym przez nas przygotowanym projekcie, do postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz autonomicznie, na gruncie każdej ze zmienionych ustaw wskazywały zarówno przesłanki do zmiany lub uchylenia decyzji, jak i terminy oraz właściwe, w tym zakresie, organy.

Przedstawiona przeze mnie nowelizacja obejmuje następujące artykuły: art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin oraz art. 33 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy. W związku z tym, po przeprowadzonych pracach zespołu roboczego został nadany nowy tytuł ustawy, jako wiodącej, normatywnej ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, do której odnosił się Trybunał. Była to kwestia szczególnie podnoszona przez przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Przyjęta metoda regulacji zakłada, że w nowelizowanych przepisach są i będą jednoznacznie sprecyzowane przesłanki uchylenia albo zmiany decyzji. Są to przyczyny wzorowane na takich, które wymienia art. 145 Kodeksu postępowania administracyjnego. Niemniej jednak, proponowane brzmienia art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz art. 132 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, jak również art. 33 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy, uwzględniają specyfikę decyzji wydawanych przez właściwe dla nich organy emerytalno-rentowe. Krótko mówiąc, według wypracowanej propozycji odesłanie do k.p.a., które miało znaleźć się między innymi w treści zmienianego art. 114 ust. 1 ustawy o emery-

turach i rentach z FUS, będzie analogiczne, jak w ustawach dotyczącej służb mundurowych, zastąpione wyliczeniem przesłanek wzruszenia decyzji. Na szczególną uwagę zasługuje wskazany termin wzruszenia decyzji, w tym trzyletni termin ograniczający możliwość uchylenia lub zmiany decyzji z powodu błędów po stronie organu. Poza tym, istotne jest utrzymanie wadliwego postanowienia w obrocie, w sytuacji, gdy jego uchylenie lub zmiana miałyby wiązać się z istotnym pogorszeniem sytuacji osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej, ze względu na jej wiek, stan zdrowia i inne szczególne okoliczności. Omawiany problem został rozstrzygnięty inaczej. Regulacje właściwe dla tzw. mundurowych zostały zbliżone do przepisów, które ma stosować Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Odnośnie do spraw zakończonych prawomocnymi orzeczeniami sądu, w ustawie o emeryturach i rentach z FUS nadal utrzymana jest zasada, zgodnie z którą organ rentowy wydaje decyzję korygującą stan ustalony na mocy rozstrzygnięcia sądu, pod warunkiem, że nowa decyzja będzie korzystna dla zainteresowanego. Pojawienie się podstaw do zmiany orzeczenia sądu, w sposób niekorzystny dla zainteresowanego, ma stanowić przesłankę do wystąpienia przez organ rentowy z wnioskiem o wznowienie postępowania. W dodawanym ust. 1f osobny punkt został również poświęcony problematyce kapitału początkowego, ponieważ instytucja jest przedmiotem regulacji art. 175 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W przypadku ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, która ma zostać znowelizowana poprzez art. 2, proponuje się wprowadzenie odesłania do ustawy o emeryturach i rentach z FUS, albowiem pozwoli to na jednolite stosowanie przepisów w obu ustawach. Posłużenie się określeniem „przepisy emerytalne" będzie czytelne zarówno dla wydających decyzje, jak i dla beneficjentów decyzji, ponieważ w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników znaczenie wspomnianego wyrażenia zostało już zdefiniowane.

Podsumowując, proponowane zapisy w sposób jasny i klarowny kształtują zasadę wzruszenia decyzji emerytalno-rentowych. Czynią to w sposób spójny, respektują odrębność zagadnienia wzruszenia decyzji przyznających prawo do świadczeń emerytury lub renty. Wydaje się, że prezentowana propozycja wychodzi naprzeciw oczekiwaniom i znalazła wyraz w wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Chcę również powiedzieć, że po zakończeniu posiedzenia naszej Komisji, ze strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pojawiły się uwagi doprecyzowujące, a ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego – zagadnienia techniczne. Uwagi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczyły doprecyzowania, czyli kiedy można zmienić decyzję, w jakim zakresie może ona wpływać na sytuację osoby, która temu podlega. Pojawiło się jedno zagadnienie ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące zastosowania terminologii, mogącej ujednolicić przepisy dotyczące ubezpieczenia społecznego rolników oraz systemu powszechnego. Jeśli chodzi o Sąd Najwyższy, uwagi były czysto legislacyjne. Zostały zgłoszone przeze mnie na posiedzeniu plenarnym w dniu 7 lipca. Pomimo, że były to zastrzeżenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zostały odrzucone przez większość senacką, co trochę mnie zdziwiło. Senat przyjął projekt ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw w dniu 7 lipca i podjął uchwałę w sprawie wniesienia projektu do Sejmu. Jednocześnie Senat upoważnił mnie do reprezentowania go w dalszych pracach nad ustawą. Proszę Wysoką Komisję o podjęcie prac nad projektem. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Beata Mazurek (PiS):

Dziękuję, panie senatorze. Otwieram dyskusję. Kto z pań i panów posłów chce zabrać głos? Pani poseł Frydrych, bardzo proszę.

Poseł Joanna Frydrych (PO):

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, omawiana ustawa z jednej strony zabezpiecza zaufanie do instytucji prawa publicznego, z drugiej daje szansę organom ustalającym prawo do świadczeń do wzruszenia decyzji z urzędu w terminach oraz przypadkach określonych w omawianej ustawie. Zapewni także równowagę pomiędzy interesem publicznym, a społecznym. W 2004 r. w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pojawił się art. 114 ust. 1a, który dawał możliwość wzruszenia decyzji w każdym czasie. W 2012 r. w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego pkt

1a został wykreślony i pozbawiał możliwości wzruszania decyzji z urzędu. Uważamy, że ustawa jest potrzebna i w naszej opinii zasługuje na poparcie. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Beata Mazurek (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś z pań i panów posłów chce zabrać głos? Nie słyszę. Proszę o stanowisko przedstawicieli rządu.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marcin Zieleniecki:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, nie mamy jeszcze oficjalnego stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów, ale proces jego uzgadniania jest bardzo zaawansowany. Projekt był omawiany w ramach Komitetu Stałego Rady Ministrów w dniu 22 listopada 2016 r. Tydzień później minister rodziny, pracy i polityki społecznej skierowała na ręce sekretarza Rady Ministrów pismo z wnioskiem o przyjęcie stanowiska Rady Ministrów w trybie obiegowym.

Projekt stanowiska Rady Ministrów jest pozytywny i zakłada realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2012 r., który zarzucił wcześniejszej regulacji naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa. Argumentacja została przedstawiona, nie będę jej powtarzał, natomiast w projekcie opinii Rady Ministrów zawarte są dwa zastrzeżenia, które naszym zdaniem wymagają uwzględnienia i dostosowania projektu, jego zmianę. Pierwsza uwaga wynika z uzgodnień przeprowadzanych w trakcie posiedzeń Komitetu Stałego Rady Ministrów i z uwag zgłoszonych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji. Została przedstawiona potrzeba dokonania korekty w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych. Jeżeli chodzi o stanowisko Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dostrzegamy potrzebę zmian, natomiast naszym zdaniem propozycja jest zbyt wąska. Wymaga rozszerzenia i powielenia regulacji, które proponujemy dodać do ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w ustawie zaopatrzeniowej. Krótko mówiąc, analogiczna potrzeba została zasygnalizowana w stanowisku Rady Ministrów. Mamy ustalenia, iż Rządowe Centrum Legislacji zaproponuje stosowną poprawkę do tego projektu.

Jeżeli chodzi o drugą kwestię, pan senator sygnalizował naszą krytyczną uwagę dotyczącą klauzuli umożliwiającej organowi rentowemu odstąpienie od wzruszenia prawomocnej decyzji rentowej, w sytuacji, w której odbywałoby się to w nowych, zaproponowanych terminach. Klauzula sformułowana jest w sposób, że organ rentowy mógłby to zrobić wówczas, gdyby wiązało się z istotnym pogorszeniem sytuacji osobistej lub materialnej zainteresowanego, ze względu na jego wiek, stan zdrowia, inne szczególne okoliczności, a przyznanie świadczenia lub nieprawidłowe obliczenie jego wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego. Poddaliśmy klauzulę analizie z punktu widzenia wniosków wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wnioski z analizy mówią, że klauzula jest zbyt ogólnie sformułowana. W stanowisku Rady Ministrów znajdzie się konkretna propozycja przeformułowania klauzuli, umożliwiająca odstąpienie od uchylenia lub zmianę decyzji. Zaproponujemy, aby uchylenie lub zmiana mogła nastąpić wówczas, jeśli będzie to związane z nadmiernym obciążeniem osoby zainteresowanego, ze względu na jego sytuację osobistą, materialną, wiek, zdrowie lub inne okoliczności. Stanie się to możliwe wyłącznie, gdy wydana wcześniej decyzja, która zdążyła się uprawomocnić, będzie konsekwencją błędu organu rentowego.

Stanowisko Rady Ministrów jest pozytywne, z powyższymi dwoma zastrzeżeniami, ale z punktu widzenia rządu wydaje się nam, iż warto jeszcze przekazać projekt do prac w podkomisji.

Przewodnicząca poseł Beata Mazurek (PiS):

Dziękuję, panie ministrze. Zamykam dyskusję. Stwierdzam zamknięcie pierwszego czytania. Stwierdzam, że nie zgłoszono wniosku o wysłuchanie publiczne. W gronie prezydium podjęliśmy decyzję, że wrócimy do procedowania projektu po zapoznaniu się ze stanowiskiem rządu. Nie będziemy kierowali projektu do podkomisji, ponieważ ustawa nie jest duża, ma tylko sześć artykułów. Poradzimy sobie w sytuacji, gdy pojawi się stanowi-

sko rządu. Mam nadzieję, że nie będziemy długo czekali na opinię rządu, jeśli była już przeprowadzona dyskusja na temat ustosunkowania się do projektu ustawy.

Bardzo proszę, pani poseł Ścigaj.

Poseł Agnieszka Ścigaj (Kukiz15):

Pani przewodnicząca, kieruję słowa głównie do członków podkomisji polityki społecznej, ale również wszystkich członków Komisji. Chcę zaprosić i zachęcić do udziału w dzisiejszym posiedzeniu podkomisji o godz. 17.00, które będzie poświęcone spotkaniu z organizacją Habitat for Humanity, realizującą projekty dotyczące społecznych agencji najmu. Chciałaby ona porozmawiać na temat prac legislacyjnych dotyczących możliwości wprowadzenia podobnych rozwiązań budownictwa socjalnego, społecznego, szczególnie w korelacji z programem Mieszkanie Plus. Jeżeli chcą państwo posłuchać, zapoznać się z bardzo ciekawymi rozwiązaniami realizowanymi w wielu miastach Polski, zachęcam do spotkania. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Beata Mazurek (PiS):

Dziękuję. Bardzo proszę, pani poseł Wróblewska.

Poseł Kornelia Wróblewska (N):

Pani przewodnicząca, jeszcze raz zwracam się z ogromną prośbą. Złożyłam do pani wniosek w sprawie nowelizacji ustawy o funduszu alimentacyjnym. Czy mamy już jakąkolwiek decyzję?

Przewodnicząca poseł Beata Mazurek (PiS):

Pani poseł, rozmawiałyśmy i sądziłam, że wszystko wyjaśniłam. Powtórzę publicznie. Złożyła pani wniosek kilka dni temu. To nie pogotowie, żeby natychmiast rozpatrywać wnioski, nie tylko Nowoczesnej, ale kogokolwiek. Potwierdzam, co pani powiedziałam, że wystąpimy do rządu o przedstawienie stanowiska w tej sprawie. Podpisałam stosowne pismo.

Poseł Kornelia Wróblewska (N):

Proszę powiedzieć, kiedy możemy spodziewać się odpowiedzi?

Przewodnicząca poseł Beata Mazurek (PiS):

Nie wiem, ponieważ nie jestem przedstawicielem rządu. Wczoraj rozmawiałyśmy na ten temat, dzisiaj pismo zostało skierowane. Znam problem, jeśli tylko poznamy stanowisko rządu, na pewno się tym zajmiemy.

Dziękuję państwu za obecność na posiedzeniu Komisji.